



TITLE:

土地改良区からみた都市の水問題 —都市コミュニティの予備的考察—

AUTHOR(S):

藪谷, あや子

CITATION:

藪谷, あや子. 土地改良区からみた都市の水問題—都市コミュニティの予備的考察—. 経済論叢 1994, 154(2): 46-69

ISSUE DATE:

1994-08

URL:

<https://doi.org/10.14989/44945>

RIGHT:

經濟論叢

第 154 卷 第 2 号

- 日本型経営システムの經濟分析……………吉 田 和 男 1
- フィリピンにおける養殖エビの台頭と
アグリビジネス……………大 江 徹 男 25
- 土地改良区からみた都市の水問題……………藪 谷 あや子 46
- Keynes の相對賃金仮説の再検討 ……………寺 尾 建 70
-

平成 6 年 8 月

京 都 大 學 經 濟 學 會

土地改良区からみた都市の水問題

——都市コミュニティの予備的考察——

藪 谷 あ や 子

I は じ め に

1. 対象——都市と水・水辺

水の機能は実に多様である。水は人々の生活を脅かすが、生命は水無くして生きることとはできない。水は生産過程において、素材としても手段としても不可欠な資源（用水）ではあるが、使用済みの水や不要な水は排除しなければならない（排水）。この、排除することによる水の水質の問題、水域の汚濁防止も劣らず重要である。さらに、都市化が進む近年では、水と人間の関わりは生産と生活面のみならず、自然と土地を保全する側面の重要性が高まっている。

例えば、水辺は、多様な動・植物たちの生息環境として都市の自然性を育む温床であり、水と闘い続けた幾代にもわたる遠き先人たちの労苦を偲ばせる歴史的、文化的遺産である。同時に、日本の四季の景観を構成する重要な要素であるなど、水辺は地域社会の固有価値を高めながら人々に安らぎと潤いを与える憩いの空間、親水空間としての役割を果たしてきた。また、都市において、水の器である中小河川、農業水路、放水路などが血脈のように張り巡らされて在ることは、都市の基盤を安定させる役割を担っているのである（インフラストラクチュア）。要するに、水と水辺は地域の人々に開かれた多機能な公共資産と言ってよいだろう。

しかるに大都市では、都市構造の脆弱さは自然災害を都市災害へと増幅する。

即ち、市街地化によって保水・遊水機能が低下し、雨水流出量が増大するた

め、多雨が続けば都市の低地部は浸水と溢水という半ば人為的な水害に悩まされる。同時に、自己水源の枯渇、滞留する水量の減少によって日常的な渇水状況が生じ、生活用水の水源をますます遠隔の山間部に求め、しかもそのように苦勞して得た水は高いコストで浄化に努めなければならない状況にある。

このように、都市の水・土地・環境諸問題は不可分かつ複合的に現象しており、その因果関係、内的連関性を踏まえることなしには個別分野の問題解決はあり得ないと思われる。なかでも、水問題に限定しても、広域の流系ごとに上下水道、農業水利、工業用水、防災など複数の個別水システムが存在し、それらが要素となって生態系としての水循環という全体システムを構成している。

従って、システム相互の関係の複雑さもさることながら、各種水利をはじめとする水をめぐる利害関係や自然と人工のバランスといった異質的要素を考慮しながら水の全体像を把握してはじめて、包括的に水問題の制御のあり方や土地問題や環境問題への接近を図ることができるという次第である。

このことは逆に、水問題の解決は土地問題並びに環境問題の解決と統合的に図られることなしにはあり得ないことを意味する。即ち、これら諸問題は技術的もしくは行政区域別にのみ対応されるのではなく、流域全体の水及び土地利用といった広域の土地利用計画に位置づけると同時に、生産及び消費様式など社会システムの変革を要請する段階にまで悪化している、という現状認識こそを強調したい。後述する水辺再生事業の多様化・戦略化も、あくまでこの現状認識に立ちかえてこそ、はじめて評価が定まるものであろう。

2. 分析視角

本稿は水と人間・社会・都市等の多様な関わりのうち、土地改良区を中軸とする水利組織の考察を通じて「住民が管理、保全、利用する地域資源」のあり方を探り、もって地方自治の拡充の一環としての分権的国土管理へのアプローチを試みようとするものである。

なぜなら、「共同体的組織による地域資源（特に水と土地）の私的管理」と

いう歴史的な形態は日本にあっては農業水路や農地の管理に典型的にみられ、それはまた、水利組合を通じて日本の近代地方自治体制の形成過程に組み込まれ、その性格を固定する基礎ともなったという過去を有しているからである。

しかし、今日、都市化をほぼ完了した地域の実生活では、とりわけ、そのような市町村行政の施策的な観点からは、農業水路は都市農業の比重の変化に照応して生産施設から都市施設へと転換を図られつつある。

農業水利に関する研究は、渡辺洋三氏の「農業水利権の研究」(1963年)を代表に、土地法学、水利土木工学、農業経済学等の分野を中心に蓄積が厚く¹⁾、さらに、日本の代表的な河川はそれぞれに膨大な水利史を有している。

拙稿でもこれら先行研究をふまえ、都市と農村の対立と調整という視点から、現在の都市農業水利の危機的状況の下で、地域の水管理システムの基幹的役割を担っている土地改良区を取り上げ、受益市の都市形成・都市基盤整備と関わらせてその歴史・財政分析・組織及び技術的課題等について考察した。

その結果、土地改良区の抱える問題はひとり土地改良区の進路に関わる問題ではなく、『技術と社会の新たな発展段階における民主主義的な環境制御の一環としての水の公共的管理』にとらえるべき、都市社会全体に課せられている課題であるとの結論を得た²⁾。

そこで、前述のように、水利組織の研究はこれまでは日本の近代地方自治体制の形成というパースペクティブで研究されることの多かったテーマであるが、本稿では、近年進行している農業水路並びに土地改良区の機能面での変容に注目し、前出の拙稿の結論を要約しつつ、今後の進路と主体形成の展望について論じたいと思う。

1) 以下、脚注にあげる文献の他、ジュリスト増刊「総合特集：現代の水問題」1981年、有斐閣／森實「水の法と社会」1990年、法政大学出版会／志村博康他「水利の風土と近代化」1992年、東大出版会／紀谷文樹他「都市をめぐる水の話」1992年、井上書院など。

2) 拙稿、修士論文「水利組織からみた周辺都市の都市化と地方自治」。

II 土地改良区の歴史的前提

1. 神安土地改良区

ここでは、拙稿から都市部の先進的土地改良区として全国的にも著名な³⁾、淀川下流右岸地域の神安土地改良区^{シアン}の歴史的経過を概括する。都市部の土地改良区が現在、置かれている状況を典型的に示していると思われるからである。

神安土地改良区は、明治期の大阪府三島郡、現在の大阪府高槻市・茨木市・摂津市・吹田市の4市にまたがる広域な水利組合であって、大阪府東北部、京都府に連なる位置にある。この地域はわが国でも最も古くから開かれた地域であるが、その最大の地勢的特徴は、良くも悪くも豊富な水量を誇る淀川水系に囲まれた著しい低湿地帯をなしている点である。

そのため、取水条件はおおむね良好であったが、淀川本流の破堤氾濫と悪水あるいは内水の氾濫滞留による常習的な水害地帯であり、この地域の農業水利は水害と低湿地の克服を軸としながら展開し、特に低湿地の排水改良事業は輪中間の対立と用水系統の地域的再編を引き起こすという、固有の水利秩序を形成せしめた。神安土地改良区の特徴は、関係田面積が非常に大きい多数の地区水利組合を構成員とする巨大水利組織であること。それも用水でなく悪水排除を主たる目的として成立しているところにある⁴⁾。また、かかる水利条件から綿作や菜種作には不適な米作地帯であったが、大正・昭和初期には小作農家比

3) 神安土地改良区の前身は、元禄時代の「神内村外67ヶ村申し合せ組合」に源を発する。明治期になってからは、1886年に水利士功会が設立された。その後、1891年の水利組合条例布告により1892年「島上郡五領村外16ヶ村普通水利組合」に改組され、1894年には地区内水利関係の最も重要な河川、神崎川と安威川の頭一字づつをとり「神安普通水利組合」に改称された。戦後は、1951年の土地改良法施行に伴い「神安土地改良区」に組織変更された。

神安土地改良区のあり方は、都市圏の土地改良区としてだけでなく、現代農業水利の先進モデルとして高い評価を得ている。特に、神安土地改良区が確保した関係市との協調関係は、「神安方式」と呼ばれ、市町村等協議制度が工夫されたモデルとなった。

4) 神安土地改良区の規模は、1950年の時点で全国の水利用団体の関係田面積は50町歩未満のものが91.3%を占める中で、最小でも90町歩余、最大600町歩に及ぶ大水利組合によって構成され、神安土地改良区自体は2,600町歩の広きに及ぶ巨大水利組合であったという。(服部 敬、日露戦後・大阪府下における農事改良事業の一考察、大阪歴史学会編「近代大阪の歴史的展開」1975年、吉川弘文館)。

率が高い地域であり、全国的にも小作争議が激しく闘われた地域であった⁵⁾。

2. 地方行政制度の確立と水利組合の成立

明治政府の水政策を要約すると、廃藩置県によって水管理も一元的流域管理に移行したが、政府は財政窮乏のため、船運のための低水工事だけを河川政策とし（利水）、農民の悲願である高水工事については広域で莫大な費用を要するという理由で、地方庁と流域農民に依存したため、府県財政及び村財政、農民生活を圧迫した（治水）。

そのため農民側では、近世からの水利共同体連合であり、当初は任意組合であった水利土功会に拠って政府に抵抗するものの、結局は内部対立によって村は疲弊、治水事業は停滞していく。これに対して政府は、1889年の市制町村制施行をてことして、水利土木や小学校設立のために逼迫していた旧村の財政負担を行政区の広域再編成によって切り抜けようとするとともに、水利土功会を強い管理統制の下に置き、効率的に事業を遂行する機関として「上から」新たな役割を持たせていく⁶⁾。次いで、1890年の水利組合条例によって水利土功会を水利組合に改編した後、1909年同条例の廃止とともに水利組合法を成立させるといった一連の水利の法体制の整備過程を取り込みながら地方行政制度を確立するとともに、治水事業の停滞局面を打開していった。

政府は市制町村制によって、旧村がもっていた生活共同体の側面を切り離し、

5) 大阪府農業会議編「大阪府農業史」1984年／神安土地改良編「神安水利史」1980年／近農政局淀川水系農業水利調査事務所編「淀川農業水利史」1983年、農学土木学会。

6) 例えば、1884年の区町村会法の全文改正前の「神内村外67ヶ村申し合せ組合」では、構成員である村々は申し合せ組合の決定に対して往々にして強固に反対している。

しかるに、1884年の区町村会法の全文改正は府知事並びに郡長の権限を強化し、太政官布告15号は水利土功会で議決した土木費を滞納した場合は区町村会費と同様に財産の差し押さえも認めるという強権的なものであった。また、水利灌漑工事等をめぐって争われた構成員村と水利土功会、後には水利組合間の訴訟では、裁判所は水利組合の行う事業を公権の発動として行う行政処分であるとの判断を示し、水利組合の勝訴に終わるのが常であった。

なお、水利土功会時代の管理者は島上・島下郡長であったが、引き続き、普通水利組合に改組後も大正15年までは郡長が、郡廃止後は地方課長が管理した。さらに、昭和13年からは高槻町長が、昭和22年からは三島地方事務所長が指定された。

新市町村を中央集権国家の末端行政機構として整備しようと図ったのであるが、財政及び支配基盤の脆弱な明治天皇制国家は新行政村を統治する力を持たなかったため、村財政（公—行政村）と隣保団結（私—自然村）の二つながらの核心を掌握し、接合する水利組織⁷⁾を半行政機関化することによって政府自らを補完せしめようしたのであった。

3. 資本主義の成立・発達と河川法の成立

こうした政治過程を必然とした経済社会的背景には、近世まで混然一体となっていた水政策が近代化の過程で利水と治水に分離した後、利水から治水へと重点を移していったことがある。

即ち、政府の河川事業は運輸交通手段の転換（河川船運から鉄道へ）を契機に低水工事から高水工事に転換していったが、以降、水政策は資本主義の確立の過程で〔鉄道と治水の展開→大工業化時代と大河川下流域の都市化→農業・工業・都市用への水需要の分化〕という一連の変化に従って分岐していった。

そして、1896年河川事業についての一元的な法体制として河川法が成立する。

河川法は、なお治水だけを主旨とするという限界をもつものの、水利権制度を設けて慣行水利権を法的権利とし、河川事業を公共事業（河川管理・改修の義務を国と府県が負う）とする画期的な意義をもつものであり、同法成立後は治水事業は進展していく。しかしその背景に、水利組合が国の定めた制度に基づく組織に変容し、即ち、半ば公権力に水利秩序が利用された点は看過されてはならないだろう。またその過程を通して、従来、私的自治に委ねられていた利水が公権力に囲い込まれていった点も重要である⁸⁾。

この場合、現代に言う「水の公共性」とは異なって、政府による水資源の取り込みという意味での公水概念の確立である。また、総合的な水法は制定され

7) 水路や溜池などの共有地を所有し、村落共同体業務のうち最も重要な水利業務を統括する水利組織の地域社会における社会的地位と発言力は絶大であった。

8) 渡辺洋三、河川水利行政と河川法、「現代国家と行政権」1972年、東大出版会。

ず、多岐にわたる関係官庁と法律が交錯したまま現在に至っているのも日本の水法制度の特徴である。

4. 水利組合の構造と性格

一般的には、近世の村落はその歴史的成立において水利共同体などの生産共同体を中核とした生活共同体である。農業水路の管理は、地租改正前までは所有と管理と利用が未分化のままに、このような共同体による占有であったことを特色としている。そして、地租改正においてその帰属の帰趨が決した後も、実質的には村を単位とした用水管理が戦後まで継承され、現在にも影響を残している。

その理由は、日本の零細耕作農民経営が共同水利、共有地を必要としたこと、何より水利慣行が「水の配分原則とされ、しかもそれは個人への配水ではなく、地域間の水をいかに慣行的秩序からはずれることなく実施するかという点に眼目を置くもの」⁹⁾であり、「明治期の行政村が自然村で運営されていたのと同じく、水はやはりムラの用水であり、幹線水路も個人ではなくムラ単位の用水慣行でしか維持しえなかったのであり、法律的に組織は変わっても実際は従来と同様村々組合的にしか運営できなかった」¹⁰⁾からであった。

そこにみられる、明治期の土地（農地）所有の利用（耕作）に対する絶対的優越性は民法において、周知のとおり小作権を物権と認定することをせず、単なる賃借権にとどめ地主制として構造化され、その地主制はまた農業水利の構造を規定していたという指摘に言及しておく必要がある¹¹⁾。地主の利益を主眼とする水利組合の内容はその法的な追認である以上に、それを強化するものであったと言えよう。

9) 今村奈良臣他「土地改良百年史」1977年、平凡社、242ページ。

10) 今村奈良臣他、前掲書、54ページ／前掲書「神安水利史」323ページ。

11) 渡辺洋三「農業水利権の研究（増補版）」1963年、東大出版会。

III 土地改良区の発足と変容

1. 土地改良区の歩み

(1) 戦後改革と土地改良区の発足

土地改良区は、土地改良法の施行（1949年）により戦前来の普通水利組合が改組されたものであり、引き続いて、農地に対する灌漑排水事業の実施団体であるとともに、専任職員を有する農業水利の中心的主体として農業水利施設の幹線部分（幹線水路、取水堰、排水機場、樋門等）の管理、用水の受・配水、支線施設の維持管理への補助業務などを行う農民団体である。

そして、土地改良区は農地改革と地方自治法により農民の議会をもつ公共管理機関とされ、形の上では行政機構から自立した「自治組織」として、新憲法下の地方自治制を担う一翼として位置づけられ、構成員も耕作農民に変更された。これは戦前の普通水利組合や耕地整理組合が土地所有者を組合員とし、実質的に地主団体であり、実際の耕作者を排除するその構成が一面では事業推進の桎梏として作用するようになっていたことを思えば、画期的な規定であった。

土地改良区の発足は、明治期において、治水と利水、あるいは利水と土地改良へと分化した水政策の再統合、即ち、灌漑水利と土地改良の統合であるとともに、土地所有者と利用者の矛盾を抱えていた水利組合を、耕地整理組合の出現を経て、所有者絶対の組織から利用者主体の民主的組織へと改革するものであったと言える。

しかしながら、実際の土地改良区の運営は、理念通りに個々の耕作者を単位に運営されたのではなく、基本的には集落単位の運営がなされていた。その理由については前述の通りである。

(2) 高度経済成長期の土地改良区

戦後復興にひき続く高度経済成長期に入ると、重化学工業と輸出型工業の育成が日本経済テイクオフの至手段として推進された。

その結果、急激な都市化、産業構造の変化、経済の急拡大を支える日本資本

主義の金融資本的蓄積の一側面としての「高地価」の三者が三位一体となって農地の大規模な転用を迫り、都市の土地・水・農業はスプロール化していった。

さらに全国的な国土と水資源の大規模な開発及び工業生産基盤優先の政府の公共投資政策は、本来は不可分のものである土地と水を別個の異なった資源として極限まで利用し尽そうとするものであった。しかもその形態は「利用」と「所有」のみに偏重し、「保全」と「管理」責任を放棄した結果である環境や生態系の破壊を媒介にして、農業と都市環境に犠牲を負わせるものであった¹²⁾。

農業にとってより直接的な困難は産業構造再編のための減反政策として表れ、都市農業の衰退や営農環境の悪化といった外部的な変化と、農民主体そのものの絶対的な減少、内部の階層分化、農地の保有資産化など農業者自体の質的な変化をひきおこした。これは地租改正による近代的土地所有権の創設以来一貫して進んできた、水路や溜池など共同生産手段や共有地の総有的支配の崩壊、総有集団内部の変質、財産区の形骸化を最終的に完了するものであった。

これに伴い土地改良区は、存立基盤、即ち、社会的地位・組織・財政・技術など全般的、地すべり的な変動にさらされることになった。

このことはまた、農業水路の管理の態様にも反映し、日々の暮らしの中から農業水路が疎遠なものとなっていった経過でもあった。

2. 土地改良区の変容

この厳しい試練に対して、土地改良区は、灌漑水利技術が旧来の水利慣行を克服するような抜本的な用排水整備事業の完成期に到達したこともあって、都市化への積極的な対応を図っていった。

一方、都市側も下水道や道路などの都市基盤が未整備のまま農地の宅地への転用を図るため、農業水路をその本来の目的を離れて動員するといういわば負い目を抱え、土地改良区や狭域の任意の水利組合（申し合わせ組合）に対して

12) 片寄俊秀「千里ニュータウンの研究—計画的都市建設の軌跡」1979年、産報出版／「全日農大阪府連20年史」1978年、同刊行委員会編／前掲書「大阪府農業史」。

積極的に調整を図っていく。浄化槽の設置同意金や市町村等協議制度はその代表的な表現と言える。さらに、国・府県の多額な補助金による都市側（都市基盤整備）と農村側（土地改良）の合併事業は土地改良区の活路を切り拓くものともなったが、それは都市側にとっても必要な事業でもあった。

というのは、これら事業が促進された経過を見ると、農業振興基盤整備として必要とされたというよりも都市開発事業によって惹起された地域排水事業という性格を帯びているからである¹³⁾。

しかし、この方向は土地改良区にとっていわば両刃の剣として作用した。即ち、都市農業の衰退と宅地化の波、水環境の悪化という緊急事態に迫られた土地改良区は、土壌改良の後退にみられるように、農地改良のための灌漑事業を執行する団体から水管理の専門機関化の方向に踏み出すことによって、脱農民団体、脱農業団体となる契機が生じたからである。

その後、水路の基本的整備が完了に達した後の土地改良区は、管理技術の装備と水質障害対策など事業の質的転換に進路を求めていく。1978年、神安土地改良区では世界で初めての農業用水の浄化施設を建設している。

IV 現代都市水利の課題

1. 土地改良区の維持・管理

(1) 疎遠になる水辺

かつて農村社会では、農業水路は上下水道を兼ねた生活用水、地域用水であり、畏敬の念を込めて「イリミズ」と呼ばれて村落共同体による厳しい水保全のルールとシステムを有していた。

ところが、都市化が進み上下水道が整備されるとともに、農家が地域の少数派に転じると、水保全システムは農業者にしか関わりが無いものとなり、農業

13) 東海道新幹線の地区内縦断と新幹線基地の建設に関連して、主要水路の改修が新幹線関連団体営事業として施行された。また、1967年の集中豪雨による安威川決壊と千里万国博会場の造成に伴う排水流量の増加に対応するため、1967年から1984年にわたって大阪府土木部負担で揚水機場の改築と代替幹線用水路の新設・改修を行うなど基幹用水施設の近代化を行った。

用水の都市排水受け入れに大多数の住民は無関心となった。その後、ゴミの不法投棄、管理の粗放化が日常的となって水汚濁は進み、水路は荒廃し、もはや水辺は昔のように子どもたちの格好の遊び場や人々の散策の場でなくなっていった。そして水とのつきあい方を知らない子どもが増え、水路や溜池への転落事故が往々発生している。そのため水辺は防護フェンスで隔てられるようになったが、これは管理上障害であるとともに水辺空間をさらに殺風景で住民から遠いものとした。しかしフェンスは、小規模の水利団体にとっては事故の裁判や補償費用の負担に耐えず、自己防衛のためにやむをえないという事情もある¹⁴⁾。ともあれ、汚れた水路は「臭いものに蓋」式に暗渠化されるなど「有効」利用が図られ、水辺はますます住民から見えない存在になっていった。

(2) 水路の所有・維持管理

農業水路の所有・管理形態は、水路敷地の所有権の帰属が明かになった現代においても、なお、農業水利の歴史的にみられる重疊的性格を引き継ぎ、階層的な形態が残存している。

幹線水路の敷地は通常、土地改良区（稀に国）の所有であり、構成員農家から受益面積に応じて組合費を徴収し維持運営に充てている。支線水路の敷地は、区画整理事業などで整備した場合は市町村の所有である。末端水路の敷地は大抵、農家か、かつて農家であった家が私有するが多いが、保有していた農地が水路に面していたという由来から敷地としての所有意識は薄く、非課税の対象となっているにもかかわらず、水路として登記されているものは少ない。

しばしば行政にとって問題となるのは、水路が付随している宅地が非農家に転売された場合である。水路を不要な施設としてとらえる新規の購入者からは水路部分の買い取り、もしくは水路の蓋掛けや暗渠化の要求が出てくるからである。

管理は原則的には所有に対応する。しかるに都市部では、農家の兼業化と高

14) 安本典夫, 都市における水環境, 「都市問題研究」第37巻第8号(1980年8月)。

齢化が急激に進んでいるため、農家による水路・池の清掃、維持補修等の共同業務への参加は年々困難になっている。

これに対して水利団体は、不参加の代償金を徴収し雇用労働や、逆に参加者の日当として充当している。さらに困難な団体では、行政に水路の移管を懇請する場合もある。かつての共同体業務は単に農家の共同業務に変わり、それも有償労働となっているのである。

このような状況の上に、送・配水技術の向上によって用水の個別管理が可能となったことが加わって、従前は構成員の共同業務によって維持され、当事者団体そのものであった土地改良区は、[土地改良区⇒水の専門管理機関] [農家⇒用水ユーザー] と分化しつつあり、ひいては土地改良区の脱農業化と組織の一体性の弱まりをおこしている。これらは相互に、原因でもあり結果でもあるのだが。

2. 土地改良区と基礎自治体

(1) 農業水利と下水道

都市部自治体が農業水利を補助する根拠の第一は農業振興であるが、実際には下水道との関係の方がはるかに大きい。結果的に言えば、戦後の下水道は農業水利が存続するための最大の基盤であったとともに、工場廃水の規制が強化された今日では水質汚濁の元凶であるという背反的な関係にある。

前者の面については、下水道未整備地区において新規に住宅を建築する場合は浄化槽を設置し、生活排水はこれを経由して農業水路に放出されるため、農業水路は下水道完備までの間の「つなぎの下水路」としての役割を果たしているからである。水路に関する市町村の主な業務は、水利団体との用排水調整、水路の維持管理と改修（国・府県事業の採用窓口）、水路浚渫後の泥土処理などである。市町村の担当部局は、農務→土木→下水道と推移している所が多く、都市部における農業水利の立場の変遷を如実に物語っている。地域の農業の様相によって異なりはするが、概して農業水路は農業灌漑や土地改良の面より土

木技術面から位置づけられるほどにその役割が変化していることを示しているからである。

後者の面については事態は深刻で、第一に、農業用水は生活雑排水により汚濁とともに富栄養化が進行し、窒素過剰による稲の倒伏障害、水路内の雑草繁茂による通水障害の原因となっている。

第二に、逆説的な現象ではあるが、下水道が整備され生活排水が下水管に直接流れるようになると、農業用の水量が激減するという状況がある。そこには、生活雑排水のように水質の劣るものでさえも農業用水として利用せざるをえないという、都市の水の置かれた現実がある¹⁵⁾。その背景となっているのは広範な市街地化の結果である自己水源の枯渇、即ち、湧水や自噴井の停止である。

これは農業水路に特有なことではなく、都市の中小河川も事態は同様で、このままでは中小河川は消滅しかねないと危惧されている。

(2) 公水管理からみた都市と農村

自治体と土地改良区の関係史は、農業水路と下水道とのつき合いに表れているように、都市と農村の矛盾の対立と調整の歴史である。これを象徴するのが浄化槽の設置同意金問題と市町村等協議制度である。

i [浄化槽の設置同意金問題] とは、高度経済成長期の1960年代以降、都市化と公害が激化し、農業水路も生活排水の受け入れによって汚濁したことに対して、水利団体・開発業者・市町村・国の四者により行政指導のあり方とその法的根拠をめぐって全国的に争われたものである。具体的には、(組織の財政難もあって)水利団体の多くが浄化槽設置に際して、開発業者には同意金を、市町村に対しては開発業者を対象とする行政指導(建築確認申請には水利組合が発行する同意書を必要とするよう)を求めたものである。

その問題点は、同意金を農業水路が生活排水を受け入れる許認可料並びに用

15) 工業排水の場合も同様のケースがみられる。神安土地改良区内のある工場の廃水は水質基準内にあるため、周辺地区では従来農業用水として再利用していたが、公共下水道の整備により利用できなくなり、農家は新たな取水が必要となっている。

水汚濁の代償金と解釈するならば、水利権の濫用であるとされたことである。また、実際の効果はともかく、浄化槽法による水質規制（の建前）と矛盾する等の点が指摘され、これが要綱行政はそもそも違法か適法か、をめぐる問題と絡んで紛糾した¹⁶⁾。また、水利団体は開発業者に対して、同意金ではなく、あくまで水質規制を要求として掲げるべきであったという感も否めない。しかし、この種の慣行的制度が撤廃されず、また長きにわたって解決をみなかった背景には、急激に進む都市化に対して下水道の進捗が及ばないという都市整備の欠陥を農業水利側が補ってきたという事情がある。

結論としては、信頼関係に基づいて協定書のみを交わす、あるいは行政指導の要件からはずす、または同意金を徴収する場合も水路使用料等の意に変更する、などとされて決着している。しかし、これは市町村の要綱行政の見直しを迫る契機となった。

ii [市町村等協議制度] とは、1963年に前記の経過もあって土地改良法が一部改正され、農業用排水路等の都市的利用のために市町村が介在し、都市と農村の水をめぐる調整を円滑に行う方策を開いた制度である。

その内容は、市街地化が進展し、農業用水路に生活排水など都市排水を受け入れざるを得ない場合には、そのことを前提として、水路の管理を農業側（その代表としての土地改良区）と都市側（その代表としての市町村）とが管理や費用を分担するというものである。もっとも、この改正については、「農地改革を前提とし、食糧増産と自作農維持のために制定された土地改良法の性格を都市と農村との交錯を実現するための開発の根拠法に変えた」という批判があり、市町村等協議制度の評価も分かれるところである¹⁷⁾。

ともあれ、今日の都市河川の水質汚濁を招いた原因は、初期には工場廃水に対する規制の甘さが、後には都市基盤が整備されないままに宅地化を許可す

16) 阿部泰隆、浄化槽の放流同意「自治研究」第64巻第12号～第65巻第3号（1988年12月～1989年3月）。

17) 利谷信義、農地をめぐる土地改良制度の問題点、大谷省三編「土地改良を考える」1978年、25ページ、NIC。

る日本の都市計画のあり方、根本的には都市ビジョンの不在、都市と農村の混在に対する態度の不明確さを指摘せねばならないだろう。その上に立って、都市側と農村側が各々の意図の下に、互いの負担に依存して相互補完的に自己事業を追求してきた経過があると言えよう。

その際、大都市周辺部の乱開発を規制しようとした市町村自治体の開発指導要綱の意義は高く評価されるべきものであり、その中で国も特定地区の一定規模以上の開発については遊水池や放水路の付設を義務づけるよう市町村を指導している点については評価できる。しかしながら、そのような要綱も地域の市街地化や開発計画の抑制それ自体を法制化することはできないという限界をもっており、そのことは次のような事態を招来したのであった。

即ち、1985年以降の規制緩和の流れの中で、宅地開発指導要綱あるいは「大店法」など広範な分野で、国・府県は市町村の要綱行政の「行き過ぎ」に対する「適正化指導」、さらには要綱そのものの撤回を迫り、全体としてはほぼその目的を達成した。これについては、地方自治体の条例制定権、国と自治体間の計画調整の問題として議論が多いところである。

しかし事の本質は、開発業者が「開発自由」「建築自由」の名の下に、水の浄化能力や市町村行政の社会資本整備能力を超えた住宅開発を市場の論理で行うことに対して、水利団体側が自己防衛措置をとらざるをえなかったという状況にある。従って、問われるべきは、なぜにそのような対抗措置に訴えざるをえなかったかであり、都市計画の策定権限の所在が問題にされるべきであって、法形式論は重要ではあるが問題の一部にすぎないのではないだろうか。

要綱を私的土地所有権の絶対性の前に撤回するのではなく、地域住民による都市環境の自己決定権を基礎に据えた都市計画の論理として法的構成を整え、広く世論の支持を問うことがめざされるべきと考える。

3. 土地改良区の技術・財政・組織的課題

水管理技術の高度化と財政難も土地改良区の焦眉の課題である。

例えばその一つに、農家の兼業化により取水が週末・休日に集中することによって生じる「土・日枯れ」と呼ばれる用水の人為的な不足、偏りがある。こうした現象として表れる農家の人手不足や高齢化に対して、都市部の土地改良区では用水管理労働の軽減と正確で迅速な用水供給を可能にする技術導入が取り組まれている。例えば、「農業用水管理テレメーターシステム」（ポンプ場に設置する中央監視制御局から電話回線により幹線用水路の水位監視と各樋門及びゲートを遠方から集中監視制御するシステム）やパイプライン等がある。

また、都市部の土地改良区の財政難についてはよく指摘されているところである。都市化による農地の潰廃や農家数の減少は組合費を減少させるに反して、用水システムの及ぶ面的範囲は縮小しないために相対的に管理はより困難になる。さらに上述のように、現代では、天与の資源を利用して再生産を維持してきたこれまでのような農民技術では対応できない技術装備が必要となっていて、機構と経費の拡大を伴わざるをえないのである¹⁸⁾。

さらに首都圏では、都市域の拡大に伴う水需要の逼迫のために農業用水の総量規制と他種利水との水量調整、即ち、農地の潰廃による余剰水や灌漑期以外の水の返上が実施される方向にあり、河川管理者から年間水量調整スケジュールの提出が要求されており、それに対応するための技術装備もまた必要とされているという¹⁹⁾。

このように、水利慣行を克服した技術が、逆に水管理の個別分散化を進め、組織の団結を弱め、これを補う形でさらに技術を導入する。さらに、水利の管理と利用の間に水テクノクラートの疎外を生み出すという技術のパラドックスも見え隠れしている。

18) 拙稿、前掲書における土地改良区の財政分析による。

19) 岡本雅美、都市と農村の水問題、「都市問題」第76巻第8号（1985年8月）。

V 新しい公共性の獲得

1. 水行政の変遷

水問題は時代の要請に従ってきたがために複雑多岐な様相を帯びている。

歴史的にみると、治水と農業水利から始まり、上下水道整備中心の時代は洪水防禦、引水、排水処理が中心課題であった。戦後の高度経済成長期には水資源開発、エネルギー問題。さらに公害の激化は工業用水の過度の汲み上げによる地盤沈下や全国の公共水域（海、湾、河川、湖沼）の水質汚濁の深刻さを引き起こした。近年は環境・資源問題と都市基盤問題の複合として都市の渇水と低地洪水（水害）問題が深刻化し、都市基盤の脆弱さを拡大している。これは、おりしも都市基盤を情報化改造しつつ空中並びに（大深度）地下へと際限無く拡大しようとする現代の大都市のアキレス腱となっている。

このような問題の拡がりに応じて研究分野も否応なく拡大し、学際的なものとなってきたが、その中から、都市水文学という新たな分野が形成されつつあり、水の全体像を提示するのに貢献している。そして、これら研究成果と政策課題を踏まえて、水行政の理念は「治水面でみると総合治水対策に始まる流出抑制手法の多様化であり、利水面では節水思想の普及であり、親水面では一般の水への関心の高まりとともに、街づくりや地域づくりの中での水辺整備への発展である」²⁰⁾とされている。

2. 水問題の認識と枠組

水問題の認識と枠組については、治水・利水・親水。これに保水を加えた水の機能面からする三分野ないし四分野構成²¹⁾、あるいは政策面から「洪水制御、都市小河川の流量枯渇対策、汚濁制御」といった形の問題認識²²⁾や、都市問題

20) 虫明功臣、都市の水循環の保全、「都市問題研究」第40巻第8号（1988年8月）。

21) 宮本憲一「日本の環境問題」1977年、173ページ、有斐閣。

22) 虫明功臣、前掲書。

の視点から、渇水と豊水という二分野構成²³⁾による新たなシステム構築も提起されている。詳細については紙数の余裕がないので脚注を参照されたい。

ただ、そこであげられている具体的事例について言えることは、複数の要素の因果関係をつきとめつつ発生メカニズムを解明し対応システムを研究する研究者の視点か、各種利害の調整を行いながら水系全体の管理を行いつつ政策をデザインする行政的視点か、あるべき姿の実現とそれを支える社会的合意の環を拓けようと活動する市民運動の視点か、その目的と立場によって視点やアプローチは異なる。しかし、多様な局面において水と人間との関わりをとらえ、そこから水の持つ多面的役割を認識し、水問題あるいは水政策の全体像として総合化し、水の公共性を確認するという方法論はどの立場にも共通のものと思われる。

要するに、水辺空間は雨水の貯留・地下浸透によって、雨水の流出抑制と水循環の保全（地下水涵養）の両方の機能を果している点が見直されている。農業水路もこの視点から、旧来どおり農業の生産手段であるとともに、公共下水道を補完する都市住民の生活手段であり、防災インフラストラクチャ、環境保全、アメニティ施設の役割を位置づけられるようになってきている。

中小河川についても同様な位置づけができようが、とりわけ市町村自治体が農業水路に注目するのは、住民生活に身近な点、一・二級河川のように国や府県の所轄でなく事業がし易い点、これまで埋立や暗渠化してきたことへの反省などの理由による。

ただし、その再生のあり方について、どの程度まで自然を残し、どの程度まで人為を加えるのかは議論を呼んでいる。というのは、近隣関係、住・自然環境の悪化などにより都市生活における人々の閉塞感が高まり、自然性の回復はより切実に求められている一方、都市圏の地価高騰により道路、公園、緑道、駐車場など公共施設用地として公有地である水辺空間も高度利用、有効活用が

23) 三本木健治、渇水と豊水の法的課題、「都市問題研究」第39巻第8号（1987年8月）／同「水と社会と環境と」1988年、山海堂。

迫られるという状況は依然として変わっていないからである。

3. 再び地域用水へ

ともあれ、水問題の認識と枠組はおおよそ合意され、水辺再生はグランドデザインから戦略段階に進んだ状態といってよいだろう。

今日の河川、下水道、土地改良事業においては、上記の視点を組み合わせた複合的な事業が設計されるようになっている。例えば—

i [水処理の立体化]

水量確保の視点から高度浄水処理した水を中小河川に導水する環境用水、節水やりサイクルの視点からの雑用水循環再利用、雨水利用。

ii [水辺空間再生と土地利用計画の一体化]

河川と流域地域の再開発を一体化する総合治水対策（スーパー堤防など）。

iii [親水を取り入れた河川環境整備事業]

近自然工法を取り入れた改修工事、環境護岸、景観護岸など。

iv [水関連施設の高度化、立体化]

地下水路、地下貯水池など。

また、市民運動と連携して、農業水路や小河川の水路網を小川として蘇生させる水域を生かすまちづくり（魚や螢を放したり、イベントを通じて水に親しむなど）の取り組みもされている²⁴⁾。

しかし、都市の水と水辺を復活させるにはあまりにも事態は進み過ぎているのも事実である。それは、もはや個別の水質規制だけでは不可能な段階であり、流域全体の、そして社会システムの変革にふれるような取り組みが必要となっている。その点から言えば、人工的な「親水」事業やウォーターフロント事業が脚光を浴びているが、シャドウ・ウォーター意識の変革を伴わない「高度」で人工的な水利用・管理ばかりが進み、総合的な水政策がめざされないならば、

24) さしあたり、「都市問題研究」第37巻第8号（1985年8月）、第41巻第8号（1989年8月）、第42巻第6号（1990年6月）、第43巻第8号（1991年8月）、第45巻第8号（1993年8月）など。

エネルギーや社会資本の浪費に終わる危険性が心配される。

これに対して、農業水路や溜池自体の再生から一步進んで、水系環境全体の保全と創造へと視野を広げることが求められている。例えば、水源地帯が過疎化の中で急激に山林の粗放化が進んでいることを踏まえた山間地の地域振興や、都市農業の振興と土地保全の観点を適切に位置づけた総合的な水保全システムの再生と整備が求められる。迂回的ではあれ、基本的には農業水路を組み込んだ水系の再生が目ざされるのはこのためである。

VI 小括——農業水利が提起するもの

1. 2つの水制御様式の統一²⁵⁾

最後に、地域水利の主体形成の状況はどのようなものであろうか。

都市では都市的活動に照応する水制御様式が、農村では農業活動に照応する水制御様式が、それぞれ内部に様々な矛盾や問題をはらみつつも長い歴史の中で形態とルールを精緻化させつつ形造られ、全体としては安定的に発展してきた。特に農業的水制御様式は農業水利を基軸とした農村地域の水制御様式の総体でもあり、水路を媒介とする濃密なコミュニティを形成してきた。

戦後、水利組合は土地改良区に改組されたが、急激な都市化に対応しながら技術導入によって旧来の水利慣行を克服するなど、常に水制御様式変革のプロモーターとしての役割を果たしてきた。他方、都市的水制御様式には自治的な管理主体は存在せず、国が建設省河川行政を中心に厳しい規制の下に所轄してきたといっていよう。

これら2つの水制御様式は、都市と農村がそれぞれ自己完結的に発展、交流していた頃には本質的に異質のものでありえたが、混住化社会になるに伴い、この異質なものの統一が迫られ、ここに農業的水利様式の抜本的改造による、これまでとは別の社会的・技術的水制御システム、新しい水制御様式の創造が

25) 志村博康「現代農業水利と水資源」1977年、東大出版会の『第4章 地域の水制御様式論』における立論を参照した。

課題とされた。これは本来的には農業の高度化を保障しつつ、同時に都市的生活様式を保障するもの、さらに水質はもとより水循環としての保全という環境基準に適合するものでなければならない。

2. 自然的、技術的性格から社会システムへ

しかし、現実が示しているのは農業的水制御様式と都市的水制御様式の「統一」ではなく、両者それぞれの矛盾の「接合」であり、前者と旧来の地域環境（特に水と農地）の犠牲の上に立つ急激な都市化の実現であった。また明治期以来、水利組織が法制度的な支えの下に農業者が殆どを占める地域の共同意思を結集して農業的水制御様式の様々な課題を克服し、より高次の段階へと水制御を発展させてきた歴史が確認されるものの、今日、その土地改良区は新しい水制御様式を生み出せないままに転機に立たされている。都市と農村の対立の解決がいまだ展望を見いだせないように、農業水路と土地改良区は多くの矛盾と課題を抱えているのである。

例えば、水路は常に〔所有・管理・利用〕の三者の矛盾をはらんだまま農業灌漑という至上単一の目的のために奉仕してきた。これを可能としたのは、水を水循環としてとらえる用排水秩序と農地利用秩序が結びついた、一貫した自然利用の秩序と、これを支える村落共同体の上に立つ所有と経営が一体になったホモジニアスな自作農の共同的自治であった。しかし、土地の所有と利用の分離（農業における所有と経営の分離）と利用のさらなる分化（土地利用と水利用）が保証される、日本の土地所有権（概念）の絶対性は三者の矛盾を顕在化させつつ、異常な地価高騰を可能としている。

さらに、現在も幹線農業水路には電線路の敷設、並びに電線柱など工作物所有のための地役権が設定されているが、今後は光ファイバーの敷設やジオフロント開発などにより、地中権を含めて地役権の社会的機能は次第に高められる傾向にあり、農業水路のような線的インフラストラクチャの土地をめぐる問題は表面化してこよう。これら資本主義の発達に伴う工業化と都市化によって

都市のインフラストラクチュアがスプロール的な破壊現象を呈しつつ解体していくことの意味、あるいは所有の対価と利用の対価はどのように決められ誰に帰属するのか、は経済学の課題である。

土地改良区についても、都市部においては農地的土地改良の展望は既に見いだせない状況といっても過言ではなく、実質的には土地と離れた水の専門管理機関に変容している。技術は社会システムを固定化させる有力な物質的基礎であり、水利慣行は配水技術の変革によりその基礎を失い、水利を核心とした地域共同体も都市化社会に移行することで衰退した。土地改良区は発足当時の組織目的から離れた所に到着しなければならなかったのである。

そして、なおその前には従来の自然的・技術的問題とは異なる「新たな社会経済システムの構築」という課題が横たわっている。例えば、土地改良区の賦課金が非農家受益者にも課せられているという現在の仕組みは、明治期と異なる意味で「利用者（耕作者）不在」の土地所有権の絶対性を是認することにつながるとみることもできよう。これを地域インフラストラクチュアの公平な費用負担に転化する問題²⁶⁾、より抜本的には、都市部における総合的な水管理主体の構築の問題が、その背後に日本の「私―共―公」のあり方を問いながら迫っている。さらに、慣行水利権の問題を含む公水管理の延長には資源としての水の経済財化の問題が提起されている。

3. 共同体論としての水利組合史

水利慣行とは、自然流下に農業水利の全てが制約される技術段階において、市場経済的な水利用を排した農業用水の配分と排水処理に関する慣行的な水利秩序を意味する。それは、河川流域を覆う相当に広域な地域社会の中で、水をめぐる村落共同体どうしの熾烈な力関係を背景にして展開される、強者が弱者

26) 平成になって、公的関与がますます増大する方向で、土地改良事業について画期的な転換がなされつつあるという。1989年度には広域農業水利施設総合管理事業が創設され、また、1991年度からは公的負担が拡充されるとともに、土地改良事業の総称を「農業基盤整備事業」から「農業農村整備事業」に改称されたなど。(志村博康「水利の風土と近代化」29ページ)。

を封じる静的均衡を保つためのローカル・ルールとも言える。

水利土功会は共同体どうしの調整のためだけではなく、政府への陳情等自らの要求のために、私セクター連合＝共セクターとして結成されたものでもある。これらの共セクターは行政の公あるいは官セクターに対して、主体性、内発性、自立性をもって組織運営や事業にあたることによって機能を全うしうるが、その連帯、自己統制の強さは常に体制側に転化される危険性を内包している。

実際、水利土功会が体現する地域社会の「私的自治」は、公との対抗関係を著しく欠いた「官製自治」として水利組合に吸収され、国家行政機構に編入されていく。村や町を介しての民衆支配、という近世の支配形式は、共同体的な社会規範の物理的基礎としての地主制や水利慣行に引き継がれて、再編強化されていったと言えよう。

しかし、その後の水利組織の歴史は、これがその時代の土地支配関係や生産関係に規定された社会構造、支配構造であって、産業構造の移行に伴いその関係もまた変化していくことを示している。本稿でとりあげた農業水路と下水道の関係がそれである。

さらに将来的には、[共]に対する[公]の取り込みに解消されぬ独自性、例えば、農民がいなくても「水系」としての生活手段の管理等が問題として生じてくる。その背景に、旧い生産様式が新しい生産様式によって乗り越えられる時、前者と結びついていた従前の共同体は崩壊するが、それにかわる新しい共同体（コミュニティ）とはどのような構成原理に基づくもので、その主体と範域と基盤はどのようなものか、が問題として浮かび上がってくる。

4. おわりに

水利組織の考察は、資本主義の確立に伴う都市化と工業化の過程で、地域社会の用排水管理の共同業務を総合的に監視する習慣や伝統（＝水利システム）、即ち、かつて強固に水を制御していた社会システムがいったん解体し、形骸化されつつ現代にまで引き継がれたものを、新しい生産関係とより高度な技術段

階と多くの情報の下において、いかに再度、水を制御、再生させ、「水と地域の豊かな関係」を創りあげるかを問うものと言えよう。現代の都市コミュニティは都市自治体としての主体性をもって地域の中心的資源としての水資源を総合的に管理し、それによってアメニティの高い地域社会をより新しい条件の下で再生する必要に迫られているのである。

例えば、農業水路は農業生産のための特化した施設から多面的な都市基盤インフラストラクチャとして、土地改良区についても、社会的分業の一形態である「農地のための土地改良」のための農業団体から、「災害に強く快適な都市基盤づくりのための土地改良」という新しい公共性を担う公的団体として、(既に実態としては担っているその今日的な役割を)いかに行政と地域住民が正しく評価し、それにふさわしい位置づけを付与するかが重要である。

そして、土地改良区自身もそれにふさわしく、慣習と伝統を大宗とする伝統的・共同体的組織から地域資源を民主的に制御・管理する公的団体として自覚を高めることが要求されよう。他の地域団体についても同様にその潜在力と役割を再評価し、都市コミュニティの主体の一翼として構想することは都市コミュニティの予備的考察の意義をもつものといえるのではないだろうか。

従って、次には、都市化による都市の機能分化と都市生活者の疎外状況を克服するために、公務労働を介して「より高い生活の共同性」を人為的に創出し、その中から新しい共同体が出現する道筋について展望することが新たな課題となつてこよう。